



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.



A INSERÇÃO DA PRODUÇÃO FAMILIAR DE ALIMENTOS NOS MERCADOS INSTITUCIONAIS: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO MUNICÍPIO DE TENENTE PORTELA, RS.

SILMARA PATRICIA VOGT; RENATO SANTOS DE SOUZA;

UFSM

SANTA MARIA - RS - BRASIL

patriciavogt@bol.com.br

APRESENTAÇÃO ORAL

Agricultura Familiar e Ruralidade

A inserção da produção familiar de alimentos nos mercados institucionais: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos no município de Tenente Portela, RS.

Grupo de Pesquisa: Agricultura Familiar e Ruralidade.

RESUMO

O artigo visa refletir sobre a experiência de comercialização de alimentos produzidos pelos agricultores familiares, junto a mercados institucionais locais. O acesso de agricultores familiares aos mercados institucionais de alimentos é fato recente na história do País, e a experiência que se analisa, parte do estudo de caso da atuação do Programa de Aquisição de Alimentos- PAA no município de Tenente Portela-RS. Através do estudo, percebe-se que as ações locais de segurança alimentar promovem o envolvimento dos diversos segmentos (sociais e governamentais), permitindo novas possibilidades de articulação de políticas integradas. Além disso, a experiência de comercialização de alimentos da agricultura familiar com o mercado institucional tem contribuído para o planejamento da produção para novos mercados, como a venda direta dos produtos aos/as consumidores/as através de feiras livres e o mercado da agricultura familiar, possibilitando a geração de renda e melhoria da qualidade de vida. Mas seus efeitos vão além da geração de renda, ele está gerando a segurança alimentar para uma parte da população local, que é beneficiada pela distribuição dos alimentos. Este programa proporciona uma dinamização da economia local, pois assegura que tanto a produção quanto os recursos advindos de sua comercialização sejam consumidos e aplicados no município. Isso também aproxima agricultores familiares e beneficiários urbanos, favorecendo outras formas de cooperação.



PALAVRAS-CHAVE: Agricultura Familiar, Programa de Aquisição de Alimentos, Comercialização de Alimentos, Mercado Institucional.

ABSTRACT

This work aims to reflect on the experience of food commercialization produced by family farmers, with local institutional markets. The access of farmers to the institutional food markets is a recent fact in the history of the Country, and the experience analyzed, it's a part of the study of the Program of Food Acquisition - PAA in Tenente Portela - RS. Through the study, it is perceived that the local actions of food safety promote the involvement of the diverse segments (social and governmental), allowing new possibilities for articulation of integrated policies. Moreover, the experience of food commercialization of family farming with the institutional market has contributed to the planning of the production for new markets, as direct sales of the products to the consumers through free fairs and the market of family farmer, making possible the origination of income and improvement of the quality of life. But its effect go beyond the income origination, it is generating the food security for part of the local population, which is benefited by the distribution of foods. This program provides a boost to the local economy, because it ensures both the production as those arising from their marketing resources are consumed and applied in the city. This program also approaches family farmers and urban beneficiaries, favoring other forms of cooperation.

KEY-WORDS: family farming, Program of Food Acquisition - PAA, food commercialization, institutional markets.

1. INTRODUÇÃO

O estudo acerca das formas de inserção dos agricultores familiares nos mercados institucionais e os efeitos dessa inserção tanto para os agricultores familiares quanto para a população beneficiada é recente na história do País.

O processo de comercialização apresenta-se como um dos principais dilemas da agricultura familiar, sendo que o acesso aos mercados institucionais é muito pouco explorado, os agricultores familiares ficam restritos a comercializarem sua produção com “atravessadores” ou mesmo com as grandes cooperativas. No entanto, a partir de 2004, com a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), os mercados institucionais passaram a constituir uma nova alternativa para os agricultores familiares acessarem os mercados de alimentos. Quais os efeitos dessa inserção, tanto para os agricultores como para os beneficiários é um dos questionamentos que norteiam o presente trabalho. A experiência que se analisa é o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da Agricultura Familiar no município de Tenente Portela-RS.

**SOBER**XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural

O PAA é parte de um contexto de redirecionamento das políticas públicas de desenvolvimento rural, cujo marco foi a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Historicamente, os agricultores familiares foram excluídos do acesso à políticas públicas voltadas à agricultura, gerando com isso um desenvolvimento rural excludente e desigual. Esse Programa sinaliza um novo cenário no que se refere às políticas públicas direcionadas a agricultura familiar, principalmente no que diz respeito à comercialização de produtos e sua relação com as temáticas do abastecimento e da segurança alimentar e nutricional.

Neste contexto, torna-se importante analisar como se estabelece esse processo de comercialização e quais são seus impactos. O artigo está estruturado em quatro partes, além desta seção introdutória. Na seqüência é apresentada a metodologia adotada na pesquisa. O item seguinte contém um breve histórico da política agrícola e o PAA. A penúltima parte do artigo é dedicada à análise da experiência de compra de produtos da agricultura familiar e sua inserção no mercado institucional, e por fim são apresentadas as considerações finais.

2. METODOLOGIA

A metodologia utilizada neste trabalho foi a pesquisa exploratória qualitativa, que envolve levantamento bibliográfico e pesquisa de campo. A pesquisa qualitativa, segundo Minayo (2007, p. 21), “trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores, atitudes e aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas”. Para Minayo (2007), a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares, e nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado. No levantamento bibliográfico, os procedimentos foram de leitura de textos: artigos de jornal, projetos e relatórios da Cooperativa. Na pesquisa a campo foram utilizadas técnicas qualitativas de levantamento de dados, tais como observações e entrevista semi-estruturada. Gil (2007, p 117) ressalta que enquanto técnica de pesquisa, a entrevista é bastante adequada para a obtenção de informações acerca do que as pessoas sabem, crêem, esperam, sentem ou desejam, pretendem fazer, fazem ou fizeram, bem como acerca de suas explicações ou razões a respeito das coisas precedentes. Para obtenção das informações qualitativas foram realizadas dez entrevistas semi-estruturadas com os beneficiários do Programa, presidente da Cooperativa, membros do comitê gestor do Programa e lideranças locais, no mês de outubro e novembro 2006 no município de Tenente Portela-RS, época do início da segunda fase do Programa, e mais quatro entrevistas no mês de outubro de 2007 - término da segunda fase do Programa.

2.1 Caracterização do município de Tenente Portela-RS

O município de Tenente Portela localiza-se na região noroeste do Rio Grande do Sul, fazendo limite ao Norte com os municípios de Vista Gaúcha, Barra do Guarita e Derrubadas, ao Sul com Miraguaí e Redentora, ao Leste com Palmitinho e Erval Seco, e ao Oeste com Três Passos. Distancia-se 480 km da Capital gaúcha.

Emancipado em 18 de Agosto de 1955, é considerado um pequeno município dentro dos padrões do Estado, tendo a miscigenação racial como característica étnica - com a

predominância de descendentes de indígenas, caboclos, italianos, poloneses e alemães - e a economia baseia-se na agricultura familiar. A área média das propriedades rurais é de 10,0 hectares por família (minifúndio). Os setores que geram empregos são ligados à agroindústria e à indústria de derivados da madeira. O Comércio local é varejista e de pequeno porte, e o segmento de serviços atende apenas a clientela local. O relevo é formado 70% por áreas dobradas e ondulada e 30% por áreas levemente onduladas a planas (EMATER, 2007).

Figura 1: Mapa de Localização do município



Fonte: http://www.brasileirosnoexterior.com/Tenente_Portela

3. POLÍTICA AGRÍCOLA E O PAA

A agricultura brasileira sofreu diversas transformações, principalmente na década de 60 e 70, período em que a política agrícola tinha um direcionamento concentrado para alguns grupos de produtores. O desenvolvimento da agricultura tinha como base a dependência aos elementos da modernização: insumos, máquinas, sementes e reprodutores. Esse modelo de desenvolvimento baseado na produção agroexportadora, na tecnificação e no estímulo ao consumo de alimentos industrializados desconstruiu as formas tradicionais de produção e comercialização, contribuindo ainda mais para aumentar as desigualdades sociais.

A política agrícola implementada na “modernização conservadora da agricultura”¹ insistia em privilegiar os macro-setores da economia e a produção em larga escala, deixando os pequenos agricultores a margem do processo. Essa política agrícola, adotada pelo Estado Brasileiro, de abandono da agricultura familiar, segundo Guanzirolí et al (2001), está em geral

¹ O termo “modernização conservadora” é utilizado para caracterizar o processo de modernização da agricultura brasileira, com a crescente integração entre agricultura e indústria, e a formação dos complexos agroindustriais. A industrialização do campo é vista como resultado de uma aliança entre a burguesia e os grandes proprietários de terra, beneficiando os agricultores capitalistas, bem como determinadas regiões e produtos (KAGEYAMA, 1996).

**SOBER**XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural

relacionada ao poder das oligarquias rurais em manter sua posição, marcada pela alta concentração das terras. O apoio à manutenção de produção de monoculturas latifundiárias em detrimento do conjunto das unidades de economia familiar deve-se à visão teórica predominante sobre o papel da agricultura no processo de desenvolvimento econômico, na qual está implícita a noção de que o potencial dinamizador da agricultura para o crescimento da economia nacional é reduzido. Ao setor primário caberiam mais as funções de apoio ao processo de industrialização, sendo que o crescimento da economia se daria através da modernização do latifúndio.

Esse processo foi alavancado, segundo Brum (1999, p 539), com financiamentos fortemente subsidiados pelo Estado, em todas as fases da cadeia produtiva (aquisição de máquinas, implementos e insumos, formação da lavoura e custeio, armazenagem e comercialização), e estava fundamentado em três elementos: crédito rural, assistência técnica e ensino e pesquisa.

Esses instrumentos foram utilizados para buscar mudanças estruturais na agricultura brasileira, vinculando os serviços agropecuários e financiamento subsidiado ao uso do pacote tecnológico da “revolução verde”² (Rocha et al., 2007).

O período de auge da política agrícola, nos anos de 1970, marca uma era com forte intervenção estatal. Foi nesse período que criou-se o Sistema Nacional de Planejamento Agropecuário (SNPA) que tinha como objetivo orientar, coordenar, controlar e avaliar a intervenção do Estado na agricultura e no desenvolvimento do setor. Tratava-se de definir “quanto e para quem produzir” e “como produzir” (Buainain; Souza Filho, 2001 apud Rocha et al., 2007).

Esse modelo agrícola entrou em colapso com o agravamento da crise brasileira no começo dos anos 80. No contexto macroeconômico e político, a dívida externa gerada para construir o modelo das décadas anteriores, se elevava devido às altas taxas de juros internacionais e à chamada “crise do petróleo”, gerando um longo período de recessão nos países em desenvolvimento. No Brasil, teve-se como resultado a

adoção de uma política econômica recessiva acompanhada de desvalorização significativa do câmbio, deslocando recursos dos setores produtivos de bens não-comerciáveis para os comerciáveis, o crescimento econômico passa a depender do comportamento externo, não mais interno via captação da poupança. (DELGADO, 2001, p.33)

O Estado Brasileiro, endividado externamente e internamente, não teve mais condições de financiar com generosos subsídios a agricultura (Brum, 1999, p 539). Saímos de uma década de euforia na agricultura, com altas somas destinadas ao crédito subsidiado e grande liquidez nos mercados para uma década de elevação dos juros e diminuição do crédito, caracterizando-se uma política contracionista.

A política macroeconômica definiu a política agrícola da década de 80. Até 1984 o crédito foi reduzido drasticamente, causando uma crise no setor e a política de preços

² “A revolução verde” tinha como objetivo contribuir para o aumento da produção e da produtividade agrícola. Ela serviu de carro-chefe para ampliar no mundo a venda de insumos, defensivos, fertilizantes,...

**SOBER**XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural

mínimos³, que no período inflacionário atuava como o principal instrumento de política agrícola. Nesta década de 80 intensificam-se os produtos de mercado interno, na sua maioria produzido por pequenos agricultores que não foram tão afetados pelo corte nos créditos, já que a sua grande maioria não tinha acesso a ele. Segundo Buainain e Souza Filho (2001 apud Paula et al, 2004), os ajustes foram sempre marginais, mantendo o modelo de intervenção, o que gerou uma gradativa erosão das políticas agrícolas como instrumento de regulação da dinâmica e da evolução da agricultura.

É também nesse período que ganha destaque uma crescente crítica ao modelo de modernização da agricultura adotado no país, cujos efeitos ambientais e sociais foram extremamente negativos (Rocha et al., 2007). Durante décadas, as inúmeras políticas e Programas para o setor, causaram vários problemas como: a concentração fundiária, marginalização e agravamento da situação social, distribuição alimentar desigual, formação de uma categoria patronal economicamente forte em detrimento do setor produtivo familiar. Para Ortega (1996 apud Garnica et al 2006), o surgimento e a sobrevivência desse tipo de problema deve-se à insistência de formulações de políticas públicas centradas em aspectos macroeconômicos, naturalmente desvalorizadores dos aspectos setoriais e regionais.

No início dos anos 90, a política agrícola perde sua eficácia enquanto instrumento de regulação do setor. Somente no período de 1995-96, inicia-se um novo modelo de política agrícola, caracterizado pelo reconhecimento da categoria agricultura familiar. Nesse período tomam grande proporção as lutas dos agricultores familiares, iniciadas pelos movimentos populares na década anterior, por uma política agrícola definida, por crédito e pela reforma agrária. Também surgem estudos⁴ em torno da agricultura familiar, o que ajudou a fortalecer o caráter relevante desta em propostas de políticas de desenvolvimento.

Em 1995, através do Programa Nacional de Crédito para a Agricultura Familiar-Pronaf, teve-se uma reorientação do público beneficiado por políticas de crédito agrícola (Bittencourt, 2003). Antes da criação do Pronaf, o financiamento aos pequenos agricultores

³ Foi criada para eliminar o risco de preços na agricultura através da fixação anual, antes do plantio, de preços mínimos de garantia, para vigorarem após a colheita. A fixação desses preços antecipados tocante ao tipo de produto e às quantidades a serem produzidas.

⁴ Os estudos e discussões aqui mencionados se deram em torno da esfera política e também acadêmica. No cenário político nascem, conforme Schneider (1999), ligados aos embates dos movimentos sociais promovidos pelo sindicalismo rural a partir do processo de integração social e econômica do Mercosul. Fazia-se necessário discutir quais eram o papel e o espaço dos agricultores familiares no processo de integração, pois estes, como acontecido durante a modernização da agricultura, corriam o risco de estarem fora de questões que lhes diriam respeito diretamente, em especial, relacionado junto à produção agropecuária. Já do lado acadêmico, o tema da agricultura familiar só toma forma na academia como objeto de investigação específico a partir de meados dos anos 1990, uma vez que os estudos anteriores centravam-se ora na produção camponesa, ora na pequena produção. Para Schneider, alguns autores foram fundamentais para que o debate ganhasse contorno científico, como Veiga (1990), Abramovay (1992) e Lamarche (1993, 1999), esses autores demonstraram ser a agricultura familiar uma forma social amplamente reconhecida e legitimada na maioria dos países desenvolvidos, nos quais a estrutura agrária é majoritariamente composta por explorações onde o trabalho da família assume importância decisiva.

**SOBER**XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural

restringia-se aos recursos administrados pelo Programa de Crédito Especial da Reforma Agrária (Procera)⁵, extinto em 1999.

Para Bittencourt (2003, p 133), o Pronaf significou uma grande conquista para os agricultores familiares, porque ampliou o acesso ao crédito entre estes agricultores, forneceu recursos para capacitação e para a construção e melhoria da infra-estrutura, além de contribuir para o reconhecimento social da importância da agricultura familiar na geração de trabalho e renda. Para Carneiro (1997) e Abramovay et al.(1998), os programas de desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar representam um considerável avanço em relação às políticas anteriores e têm sobressaltada importância tanto econômica como social. Nesse novo cenário, a agricultura familiar assume um papel estratégico no processo de desenvolvimento e geração de novas oportunidades de trabalho e renda.

Pode-se afirmar que, como o Pronaf, o Programa de Aquisição de Alimentos-PAA é fruto da mobilização social e o aprimoramento da articulação intersetorial das políticas públicas diferenciadas para a agricultura (Zimmermann, 2007). Segundo a autora, as primeiras políticas de crédito para a comercialização datam dos anos 40, mas até a criação do PAA nunca se tinha diferenciado as condições do crédito de comercialização para a agricultura familiar.

Para Delgado (1989 apud Zimmermann, 2007), a falta de instrumentos específicos a essa categoria gerava certo desequilíbrio na tomada do crédito devido à diferença no poder de investimento do público da agricultura familiar e do setor empresarial agrícola, beneficiando largamente o segundo.

Neste contexto surge o PAA (Quadro 1), um instrumento de política pública instituído pelo artigo 19 da Lei nº. 10.696, de 2 de julho de 2003, e regulamentado pelo Decreto nº. 4.772, de 02 de julho de 2003, o qual foi alterado pelo Decreto nº. 5.873, de 15 de agosto de 2006. De 2003 a 2005 o Programa foi operacionalizado exclusivamente com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). A partir de 2006 passou a contar com a participação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

O objetivo central do Programa é incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos. Há outros objetivos do Programa, como a distribuição de renda, assegurar a circulação do dinheiro na economia local, a exploração mais racional do espaço rural, o incentivo à agrobiodiversidade e a preservação da cultura alimentar regional.

O Programa adquire alimentos, com isenção de licitação, por preços de referência que não podem ser superiores nem inferiores aos praticados nos mercados regionais, até o limite de R\$ 3.500,00 ao ano por agricultor familiar que se enquadre no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), exceto na modalidade Incentivo à Produção e Consumo do Leite, cujo limite é semestral. Os alimentos adquiridos pelo Programa são destinados às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional

⁵ O Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (Procera) foi criado pelo Conselho Monetário Nacional em 1985 com o objetivo de aumentar a produção e a produtividade agrícolas dos assentados da reforma agrária, com sua plena inserção no mercado, e, assim, permitir a sua “emancipação”, ou seja, independência da tutela do governo, com titulação definitiva.



atendidas por programas sociais locais, bem como a demais cidadãos em situação de risco alimentar, como indígenas, quilombolas, acampados da reforma agrária e atingidos por barragens (MDS, 2007).

Compondo o Fome Zero, essas ações integram-se a um leque mais amplo de políticas voltadas ao fortalecimento da segurança alimentar e nutricional do país. O Programa Fome Zero atua a partir de quatro eixos articuladores: acesso aos alimentos; fortalecimento da agricultura familiar; geração de renda; e articulação, mobilização e controle social. O eixo Fortalecimento da Agricultura Familiar busca o desenvolvimento de ações específicas na Agricultura Familiar que promovam a geração de renda no campo e o aumento da produção de alimentos para o consumo (MDS, 2007). As aquisições podem ser feitas por meio de quatro diferentes modalidades, conforme serão descritas a seguir.

Quadro 1. Modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Sigla	Título	Ementa
CDAF	Compra Direta da Agricultura Familiar	Possibilita a aquisição de alimentos pelo Governo Federal, a preços de referência, de produtores organizados em grupos formais (cooperativas e associações) inserindo os agricultores familiares no mercado de forma mais justa, via compra direta de sua produção, a fim de constituir reserva estratégica de alimentos. É operada pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).
	Compra para Doação Simultânea	Destina-se a promover a articulação entre a produção de agricultores familiares e as demandas locais de suplementação alimentar e nutricional de escolas, creches, abrigos, albergues, asilos, hospitais públicos e outros, e dos programas sociais da localidade, tais como bancos de alimentos, restaurantes populares e cozinhas comunitárias, resultando no desenvolvimento da economia local, no fortalecimento da agricultura familiar e na geração de trabalho e renda no campo. É operada pelos governos Estaduais, Municipais e pela CONAB.
CPR – Estoque	Formação de Estoques pela Agricultura Familiar	Visa adquirir alimentos da safra vigente, próprios para consumo humano, oriundos de agricultores familiares organizados em grupos formais para formação de estoques em suas próprias organizações. É operada pela CONAB.
IPCL	Incentivo à Produção e Consumo do Leite	Destina-se a incentivar o consumo e a produção familiar de leite, visando diminuir a vulnerabilidade social, combatendo a fome e a desnutrição, e contribuir para o fortalecimento do setor produtivo familiar, mediante a aquisição e distribuição de leite com garantia de preço.

Fonte: MDS, 2007.

**SOBER**XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural

Em um dos primeiros artigos que abordam o PAA, Schmitt (2005, p 78) destaca que um dos aspectos do Programa mais inovador consiste no esforço por integrar, não apenas em sua concepção, mas também nos aspectos práticos de sua operacionalização, dimensões relacionadas tanto à política agrícola como à política de segurança alimentar e nutricional.

Para Schmitt (2005, p 83), a criação do PAA, em julho de 2003, sinaliza um novo estágio no que se refere às políticas de fortalecimento da agricultura familiar, particularmente no que diz respeito à questão da comercialização em sua relação com as temáticas do abastecimento e da segurança alimentar e nutricional.

Ao instituir instrumentos de aquisição baseados em preços de referência diferenciados para a agricultura familiar, o PAA cria as condições necessárias para que o Estado possa atuar no mercado de produtos agrícolas, o que contribui para fortalecer a autonomia dos agricultores familiares frente aos diferentes agentes de mercado. Antes do Programa, os preços de referência para as compras públicas eram os preços mínimos, há muito defasados frente à realidade do mercado. Com o PAA, as compras podem ser feitas a preços próximos da realidade vivida pelos mercados locais, contribuindo para garantir a remuneração do agricultor familiar.

Schmitt (2005, p 84) enfatiza que muitos dos novos mecanismos de aquisição desenvolvidos no âmbito do Programa têm como referência modalidades de operação comercial e financeiras já praticadas em diferentes momentos, no contexto geral da política agrícola brasileira, como: as Aquisições do Governo Federal – (AGFs), o Empréstimo do Governo Federal com Opção de Venda (EGF – COV), o PRÉ – EGF, entre outras, e que foram adaptadas, no âmbito do Programa, às características específicas do público da agricultura familiar.

O PAA está dispensado de cumprir as regras públicas de licitação, simplificando o processo de aquisição dos produtos da agricultura familiar e permitindo que estes se prestem ao atendimento dos programas públicos. Neste contexto, o PAA passa também a promover a estruturação de novos circuitos de abastecimento agroalimentar, ligando agricultores familiares a grupos sociais em situação de risco alimentar (Schmitt 2005), atuando como um mecanismo de fortalecimento da cidadania e promoção do desenvolvimento.

4. MERCADOS INSTITUCIONAIS LOCAIS: para além da geração de renda

Os mercados institucionais, ou seja, aqueles formados a partir de demandas de produtos e serviços para fins do uso no âmbito das instituições públicas (alimentação escolar, distribuição de alimentos às populações carentes, fornecimento a hospitais, presídios, creches, etc.), são um instrumento importante, mas pouco explorado, com o objetivo de favorecer os agricultores familiares.

Desponta, assim, um importante mercado alternativo para escoamento da produção oriunda da agricultura familiar. As iniciativas voltadas para o beneficiamento e a comercialização direta da produção familiar nesse segmento, em nível local e regional, estão crescendo cada vez mais, estimuladas por iniciativas públicas e privadas.



O processo de comercialização apresenta-se como um dos principais dilemas da agricultura familiar, sendo que a produção é em quantidade reduzida e em pequena escala, o que dificulta, na lógica capitalista, a comercialização direta com comerciantes ou consumidores. Desta forma, os agricultores familiares ficam restritos a comercializarem sua produção com “atravessadores” ou mesmo com as grandes cooperativas.

Neste contexto, em meados de 2004 em Tenente Portela, inicia-se o processo de implantação do PAA, através da criação do Comitê de Segurança Alimentar e Nutricional, que reúne movimentos sociais, pastorais da Igreja Católica, entidades locais e poder público. A criação desse comitê foi uma proposta da Cooperativa Agropecuária dos Agricultores Familiares de Tenente Portela e Região – Cooperfamiliar⁶, que já vinha discutindo com seu quadro de associados a criação de alternativas que contemplassem a organização da produção, formas de comercialização e a questão da segurança e soberania alimentar.

O PAA (quadro 2), sob a gestão da Cooperfamiliar, abrange seis municípios da Região Ceileiro: Tenente Portela, Vista Gaúcha, Miraguaí, Derrubadas, Coronel Bicaco e Tiradentes do Sul. O Programa adquiriu no período de 12 meses (outubro de 2006 a outubro de 2007) 65 mil kg de alimentos por mês de quarenta produtos provenientes de 685 famílias de agricultores, para distribuição simultânea através de cestas mensais a 829 famílias em situação de vulnerabilidade social e beneficiando ainda 12 escolas da rede municipal em Tenente Portela, totalizando 850 alunos beneficiados, mais dois hospitais filantrópicos com abrangência regional.

Quadro 2- Abrangência, entidades beneficiadas, total de alimentos recebidos pelo Programa, número de beneficiários e números de agricultores fornecedores.

Entidades beneficiadas	Total de cestas/mês	Nº de beneficiários recebedores	Nº de agricultores fornecedores	Valor em R\$/cesta	Valor em R\$/ano
Associação do Bairro São Francisco, Associação do Bairro Verzeri e Pastoral da Criança	245	245 famílias (1.200 pessoas)	147 famílias	R\$ 100,00	R\$ 294.000,00
Hospital Santo Antônio	1	3600 pessoas	14 famílias	R\$2.275,00	R\$ 27.300,00
CPMs das Escolas Municipais de Ensino Fundamental(merenda escolar) e Escolas Municipais de educação	12	850 alunos	84 famílias	Média de R\$1.163,93	R\$167.605,20

⁶ A Cooperfamiliar teve seu início em 31 de maio de 2001, com aproximadamente 250 pequenos agricultores familiares, participantes ativos da organização sindical e das discussões sobre o momento atual da agricultura familiar. Desenvolve atividades ligadas à produção, comercialização e armazenagem da produção orgânica de soja, comercialização do leite e de produtos da agricultura familiar. As propriedades dos seus associados têm área média de 15,0 ha, topografia acidentada e na maioria delas, é utilizado o sistema de tração animal para o cultivo da terra. Embora a renda esteja centrada na produção de soja, produzem também milho, leite e produtos de subsistência.



infantil do Bairro Operário e Isabel					
TOTAL:	258	5.650 pessoas	244 famílias		R\$ 488.905, 20

Fonte: Relatórios da Cooperfamiliar.

O Programa abrange ainda mais cinco municípios (Vista Gaúcha, Miraguaí, Derrubadas, Coronel Bicaco, Tiradentes do Sul), e já destinou um montante de R\$ 1.214.691,00 na compra de mais de 40 produtos da agricultura familiar que integram as cestas básicas.

No município de Vista Gaúcha o Programa beneficia duas entidades: Associação de Desenvolvimento Comunitário e Agrícola e a Sociedade Hospitalar Beneficente de Vista Gaúcha, contemplando 37 famílias de agricultores que são fornecedores do Programa e mais de 880 pessoas beneficiadas com a cesta de alimentos (600 pessoas no hospital e mais 40 famílias). Já nos municípios de Miraguaí, Derrubadas, Coronel Bicaco e Tiradentes do Sul o Programa contempla a Pastoral da Criança, beneficiando em Miraguaí: 100 famílias receptoras da cesta de alimentos e 62 famílias de agricultores fornecedores; Derrubadas: 100 famílias receptoras da cesta de alimentos e 55 famílias de agricultores fornecedores; Coronel Bicaco: 200 famílias receptoras da cesta de alimentos e 147 famílias de agricultores fornecedores; Tiradentes do Sul: 100 famílias receptoras da cesta de alimentos e 62 famílias de agricultores fornecedores.

Optou-se por analisar o Programa no município de Tenente Portela pela sua abrangência e por ter incluído o acesso ao mercado institucional no ano de 2006. Os demais municípios foram incluídos no Programa no mês de outubro de 2006 e ainda estão em fase de aprimoramento. Mas isso não oculta a importância que o Programa ganhou a nível regional, indicando que os seus efeitos são positivos tanto para os agricultores familiares como para os beneficiários consumidores.

Os duzentos e quarenta e quatro agricultores familiares fornecedores do Programa em Tenente Portela, são associados da Cooperfamiliar e se organizam para o fornecimento dos alimentos através de núcleos de produção ou associações. Esse fator é importante, pois reforça o cooperativismo e a capacidade de auto-gestão dessas organizações.

O Programa é coordenado pelo Conselho Gestor⁷, que organizou grupos temáticos, a partir das necessidades e demandas da organização da produção, produtores e beneficiários, da própria logística do Programa e de acordo com as especificidades de cada instituição. São eles: grupo temático de organização da produção; grupo temático de organização dos beneficiários; grupo temático de apoio logístico.

⁷ O qual tem a função de coordenar e avaliar as ações do Programa e contempla a participação de organizações da sociedade civil e de governo, sendo constituído pela Cooperativa Agropecuária dos Agricultores Familiares de Tenente Portela e Região, Cooperativa de Crédito com Interação Solidária-Cresol, Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar e Região-Sintraf, Coletivo de Mulheres da Agricultura Familiar, Associação de Moradores do Bairro São Francisco, Associação de Moradores do Bairro Verzeri, Mitra Diocesana de Frederico Westphalen- (Paróquia Nossa Senhora Aparecida- Pastoral da Criança), Sociedade Literatura e Beneficência Hospital Santo Antônio, Conselho de Missão entre Índios (COMIM), Comitê de Segurança Alimentar e Nutricional, Conselho Municipal da Educação, Secretaria Municipal de Assistência Social, Secretaria Municipal da Saúde, Gabinete do Prefeito e Secretaria Municipal da Agricultura e Meio Ambiente.

**SOBER**XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural

Os grupos temáticos possuem uma dinâmica de organização própria, cada qual se organiza em função das atividades realizadas no âmbito do Programa. O grupo temático de organização da produção reúne-se periodicamente com os agricultores familiares para discutir a produção de alimentos nas propriedades, as regras de acondicionamento, sanitárias e de higiene inerentes à comercialização de alimentos, a produção orgânica, agroindustrialização, participação em cursos de capacitação, etc.

Nas palavras de um dos entrevistados,

Nós temos buscado trazer produtos de qualidade (Comitê Gestor). Para isso quem produz tem que saber qual processo de produção ou transformação, embalagem, está adotando e procurar dar o máximo de qualidade. Produtos de origem animal seguem a legislação vigente, todos os outros produtos vêm inspecionados com qualidade garantida, nós temos buscado que eles obedeçam às normas e os padrões mínimos exigidos pela produção. (Entrevista 04, 2007, Valdir Machado Soares, Extensionista Rural da Emater/RS-Ascar).

O PAA consiste numa das principais fontes de financiamento dos mercados institucionais, que facilita a comercialização dos produtos da agricultura familiar dos municípios da micro região de Tenente Portela. Vale ressaltar, entretanto, que nem toda produção familiar está sendo contemplada por este Programa. Conforme Costa (2004), o agricultor familiar tem dificuldade em romper a sua dependência da intermediação dos atravessadores para que seus produtos cheguem aos mercados locais, mas com o Programa verifica-se que o mesmo está contribuindo para reduzir a dependência dos agricultores em relação aos intermediários.

O Programa funciona como um mecanismo de sustentação dos preços dos produtos, fator positivo que foi citado pelos agricultores em reuniões do grupo temático de organização da produção. Esse mesmo efeito foi ressaltado por Delgado et al (2005), que destaca casos em que o simples anúncio da compra pública de determinada quantidade de produto é suficiente para elevar os preços agropecuários.

O Programa funciona também como um estímulo para o aumento e sustentação da produção. A maioria dos agricultores ressaltava que ele os estimulou a produzir novos produtos agropecuários, o que também foi verificado por vários autores em diferentes estudos, como Gazolla (2004) Delgado et al.(2005), Mattei (2007), Doretto et al.(2007) e Martins et al.(2007).

A agricultura familiar é diretamente beneficiada, uma vez que, neste Programa, os agricultores podem comercializar seus produtos. Valoriza-se a produção local gerando riquezas e empregos no município. Ocorre incentivo para que os pequenos agricultores produzam alimentos, aos poucos está ocorrendo modificação no sistema produtivo nas propriedades envolvidas com o Programa. [...] Está ocorrendo a inserção de vários agricultores no mercado, despertando a importância da produção de alimentos e de beneficiamento destes produtos através das agroindústrias (entrevista 05, 2006, C.S, Secretário Municipal da Agricultura e Meio Ambiente).



Ao propiciar acesso para o escoamento da produção de alimentos da agricultura familiar, o Programa contribui para minimizar os problemas de comercialização deste tipo de produção, pois em municípios essencialmente agrícolas e pequenos, como é caso do município analisado, a comercialização é um grande entrave ao desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar.

O Programa promoveu a inserção mercantil e o estímulo à agricultura familiar local, como é o caso da Feira do Produtor, que já existia no município mas passou a ter muito mais força e vigor à medida que o Programa foi instituído. Outra ação desencadeada com o projeto é a discussão de um mercado permanente da agricultura familiar, independente dos programas sociais que possam ocorrer nos governos.

Com o Programa ocorreu um incremento na produção, despertou-se nas demais famílias a importância de produzir alimentos. Aos poucos se percebe a necessidade de buscar novos mercados consumidores à medida que ocorre aumento na produção. Esperamos no futuro instalar um mercado para comercialização dos produtos da agricultura familiar, em um espaço público fazendo com que os agricultores possam ter um espaço próprio, administrado por eles, seja através de cooperativa ou associação com apoio do poder público municipal, garantindo preço justo às mercadorias ali comercializadas, bem como a busca de novas alternativas de comercialização destes produtos fora do município. (Entrevista 05, 2006, Claudenir Scherer, Secretário Municipal da Agricultura e Meio Ambiente).

Constatou-se, ainda, que o Programa promove o envolvimento de vários segmentos da sociedade e a articulação de políticas integradas, oportunizando a discussão de ações que geram demandas potenciais, como: estruturação de agroindústria, fortalecimento da feira do produtor, implementação de redes solidárias, organização da produção, conquistas de novos mercados, resgate de saberes socioculturais, construção do capital social regional, além da promoção da autonomia/empoderamento dos agricultores, através da organização dos mesmos.

Além disso, o Programa contribui para a melhoria de renda e das condições de vida dos agricultores familiares fornecedores dos produtos. Mas seus efeitos vão além da geração de renda, ele está gerando a segurança alimentar e nutricional para uma parte da população local, que é beneficiada pela distribuição dos alimentos. Ressalta-se que o mercado institucional recebe mensalmente 13 cestas de alimentos, que totalizam em torno de 10.000 kg mês. No quadro 3, é possível observar os mais de 30 produtos adquiridos para a merenda escolar⁸, totalizando mais de 7.000 kg de alimentos por mês, o qual atende mais de 850 alunos.

Quadro 3- Descrição dos alimentos fornecidos pelo Programa para a merenda escolar:

⁸ Atende as seguintes escolas municipais: Escola Arcelino Soares Bueno, Escola Cristo Redentor, Escola Santo Antônio, Escola Almirante Tamandaré, Escola Roque Gonzales, Escola Marcilio Dias, Escola Sadi Fortes, Escola Municipal Tenente Portela, Escola Oito de Março, Escola Airton Senna e Escola de Educação Infantil Bairro Operário e Bairro Isabel.



Feijão Orgânico	Farinha de trigo	Carne bovina
Leite C	Cenoura orgânica	Mandioca
Banha	Melado	Laranja orgânica
Massa caseira	Cebola orgânica	Farinha de milho
Bebida Láctea	Repolho orgânico	Beterraba orgânica
Batatinha inglesa	Moranga orgânica	Açúcar mascavo
Agrião orgânico	Alho	Batata doce orgânica
Brócolis orgânicos	Canjica	Carne de frango caipira
Espinafre orgânico	Farinha de trigo integral	Iogurte de polpa
Frutas e mel	Carne de peixe	Pêssego orgânico
Queijo	Schmier de fruta	Suco de laranja e tomate

Já no quadro 4, é possível visualizar os alimentos destinados ao Hospital Santo Antônio⁹, que totalizam mais de 1.520 kg por mês.

Quadro 4 - Descrição dos alimentos fornecidos pelo Programa para o Hospital Santo Antônio

Feijão orgânico	Farinha de trigo	Carne Bovina
Leite C	Mandioca	Mel
Batatinha orgânica	Batata doce orgânica	Queijo
Tomate orgânico	Iogurte	Doce de leite

Pode-se afirmar, através da análise dessa experiência, que a produção de alimentos da agricultura familiar tem gerado segurança alimentar e nutricional¹⁰ à população beneficiária no que se refere: ao acesso e à disponibilidade dos alimentos, através do fornecimento das quantidades suficientes e permanentes destes; à qualidade, do ponto de vista biológico e nutricional, que compõe cada um dos tipos de produtos; à aceitabilidade, por ser uma produção culturalmente aceita e adequada aos costumes locais; e à diversidade de alimentos

⁹ Associação de Literatura e Beneficência Hospital Santo Antônio, entidade filantrópica com abrangência regional, compreendendo os municípios de Tenente Portela, Vista Gaúcha, Barra do Guarita, Derrubadas, Miraguaí e Redentora e a Reserva Indígena do Guarita, totalizando uma população de aproximadamente 44.000 habitantes. O HSA enfrenta muitas dificuldades financeiras, pois o Sistema Único de Saúde oferece 83 autorizações de internação hospitalar, porém a média de internação é significativamente alta, o que se traduz em um excedente de 50 autorizações de internação hospitalar que o HSA tem que custear todo mês.

¹⁰ Usa-se o conceito aprovado na Conferência Nacional de Segurança Alimentar de 2004: SAN é "... a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis". (CNSA, 2004)

**SOBER**XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural

oferecidos. Para a administradora do Hospital Santo Antônio o Programa possibilita o acesso a alimentos que antes não eram comprados e o enriquecimento da dieta alimentar, como é caso do Iogurte, doce de leite e queijo, além de fornecer todo o consumo de carne e leite, produtos que possuem um custo elevado.

O PAA, através do fornecimento de alimentos para o mercado institucional, promove o desenvolvimento local, buscando aproveitar e dinamizar os recursos da região, através da utilização da produção e dos mecanismos existentes de abastecimento e de distribuição de alimentos, bem como a integração da população local.

Além disso, a inserção no mercado institucional passa a ser um importante instrumento educativo e ecológico, voltado para a valorização da cultura e hábitos regionais, ao incluir no cardápio elementos da diversidade regional. Segundo a Secretária Municipal da Educação, o Programa é

Uma ação de valorização do que é nosso. Quanto ao subsídio para a merenda escolar da rede municipal de ensino, vem de encontro ao nosso projeto político pedagógico de cooperação para melhoria da qualidade de vida e de reeducação alimentar. (Entrevista 01, 2007, Secretária Municipal de Educação).

Neste sentido, o Programa gera uma nova dinâmica de desenvolvimento sustentável, pois ao oportunizar a compra da produção da agricultura familiar, beneficia as condições de reprodução social da agricultura familiar e contribui para promover a segurança alimentar de populações urbanas em situação de vulnerabilidade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PAA, em desenvolvimento em Tenente Portela, representa uma importante ferramenta de fortalecimento da agricultura familiar, que extrapola questões ligadas à geração de renda, adquirindo uma notável coerência com os princípios do desenvolvimento sustentável. Ghizelini (2006, p 08) ressalta que, mais do que “uma política de combate à fome, o PAA tem demonstrado que é possível a implementação de ações governamentais que sirvam enquanto instrumento para o desenvolvimento local”.

Através do estudo, percebe-se que as ações locais de segurança alimentar promovem o envolvimento dos diversos segmentos sociais e governamentais, permitindo novas possibilidades de articulação de políticas integradas. Além disso, a experiência de comercialização de alimentos da agricultura familiar com o mercado institucional tem contribuído para o planejamento da produção para novos mercados, como a venda direta dos produtos aos consumidores através de feiras livres, possibilitando a geração de renda e melhoria da qualidade de vida, bem como a inclusão de agricultores familiares historicamente excluídos destes mercados.

Mas seus efeitos vão além da geração de renda. Ele está gerando a segurança alimentar para uma parte da população local, que é beneficiada pela distribuição dos alimentos, além da aproximação do consumidor urbano com os agricultores familiares. Ainda é importante considerar que os agricultores familiares, ao abastecerem o mercado institucional (escolas e hospitais) com produtos de qualidade, estão fornecendo para a dieta escolar e hospitalar



alimentos com propriedades nutritivas que atuam na prevenção de doenças, e conseqüentemente contribuem para a diminuição da insegurança alimentar e nutricional da população atingida.

O PAA tem um enorme potencial para a criação de mercado para a agricultura familiar, alterando a dinâmica de comercialização. Pode-se afirmar que o Programa, tomando como base a experiência analisada, atingiu os seus objetivos: garantia de sustentação dos preços para a agricultura familiar e a formação de estoques estratégicos de segurança alimentar. Além de contribuir para distribuição da renda, assegurar a circulação do dinheiro na economia local, incentivar à agrobiodiversidade e a preservação da cultura alimentar regional.

Assim, este Programa proporciona uma dinamização da economia local, pois assegura que tanto a produção quanto os recursos advindos de sua comercialização sejam consumidos e aplicados no município. Isso também aproxima agricultores familiares e beneficiários urbanos, favorecendo outras formas de cooperação.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BITTENCOURT, G. **Abrindo a caixa preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil**. Campinas: IE/Unicamp, 2003. (dissertação de mestrado). Disponível em <www.deser.org.br/biblioteca> Acesso em 24 de fevereiro de 2008.

BRUM, Argemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 20 ed- Ijuí: Ed Unijuí, 1999-571 p.

CARNEIRO Maria José – **Política Pública e agricultura familiar uma leitura do Pronaf** – p. 71-81, Revista Estudos Sociedade e Agricultura n 8 CPDA/UFRRJ, Rio de Janeiro, 1997.

COSTA, Ricardo. **Comercialização e transformação da agricultura familiar: alguns pontos a discutir**. In: KÜSTER, A. e MAR, J. F., Orgs. Agricultura Familiar, Agroecologia e Mercado no Norte e Nordeste do Brasil. 2ª ed. Fortaleza: Konrad-Adenauer-Stiftung, DED. p. 67-74. 2004.

DELGADO Nelson Giordano - In; **Políticas Econômicas Ajuste Externo E Agricultura** pg. 15-51, Leite Sérgio (org) **Política públicas e agricultura no Brasil, Porto Alegre**: Ed. da Universidade, UFRGS, 2001.

_____. **Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar**. Brasília, IPEA, 2005. (Texto para Discussão, 1145).

EMATER-RS, ASCAR. **Estudo da situação**. Escritório Municipal de Tenente Portela, 2007.

GARNICA, Leonardo Augusto et al. **Políticas Públicas descentralizadas para o desenvolvimento regional da agricultura familiar: um estudo de caso**. Informações



Econômicas, SP, v.36, n.10, out. 2006. Disponível em < www.iea.sp.gov.br > Acesso em 01 de março de 2008.

GIL, C. A. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. Editora Atlas S. A.: São Paulo, 5ª Edição, 2007.

GUANZIROLI, C E et all. **Desenvolvimento com equidade e agricultura familiar**. Agricultura Familiar e Reforma Agrária no Século XXI. Rio de Janeiro, Garamond, 2001

GHIZELINI, André Michelatto. **Políticas Públicas de Segurança Alimentar como processo de intervenção direta na produção e no consumo de alimentos no Brasil**. Disponível em < www.alasru.org/cdalasru2006 > Acesso em 01 de março de 2008.

KAGEYAMA, Ângela (Coord). **O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais**. In: DELGADO, Guilherme Costa et al. Agricultura e políticas agrícolas. Brasília: IPEA, 1996.

MINAYO, Maria de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 25 edição revista e atualizada. Petropolis Vozes, RJ: 2007.

MDS. Ministério do desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Programas e ações do Fome Zero**. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br>>. Acesso em 06. Junho, 2007.

PAULA, Ana Mônica Hughes de et al, **Descentralização e os governos locais: uma análise dos municípios rurais do Nordeste**. BAHIA ANÁLISE & DADOS Salvador, v. 14, n. 3, p. 577-592, dez. 2004. Disponível em <www.sei.ba.gov.br/> Acesso em 10 de fevereiro de 2008.

ROCHA, Ana Georgina Peixoto et all. **Um panorama do Programa de Aquisição de Alimentos no Estado da Bahia: estudos de caso em Boa Vista do Tupim, Tapiramutá e Vitória da Conquista**. In: Avaliação de Políticas de Aquisição de Alimentos- Flávio Filho e Amauri Carvalho (organizadores)- Brasília: Universidade de Brasília, CEAM, v. 7, n. 27, 2007, 228 p.

SCHNEIDER, S. **Agricultura familiar e pluriatividade**. Porto Alegre: PPGS/UFRGS, 1999. (Tese de doutorado). Pg. 16- 135.

SCHMITT, Claudia Job. **Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional**. Revista de Política Agrícola, n. 2, abr-jun. 2005.

ZIMMERMANN. **Políticas Públicas e arranjos institucionais: o programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA)**. Disponível em <www.cnpat.embrapa.br/sbsp/anais>. Acesso em 03 de janeiro de 2008.



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural

